

氏名	竹 村 保 治
学 位 の 種 類	博 士 (法 学)
学 位 記 番 号	乙 第 3305 号
学位授与年月日	平成 9 年 3 月 24 日
学位授与の要件	学位規則第 4 条第 2 項該当者
学 位 論 文 名	大都市行政区再編成の研究 ―大阪市の事例を中心に
論文審査委員	主 査 教 授 真 淵 勝 副主査 教 授 加 茂 利男 副主査 助教授 大西 裕 副主査 広島市立大学教授 毛利 敏彦 (大阪市立大学名誉教授)

### 論 文 内 容 の 要 旨

本論文の主題は大都市における行政区の再編問題である。

序章では以下のような著者の問題意識が提示されている。

政令指定都市では、「対人サービス行政を適切に執行」し、かつ「住民からの行政需要を市政に十分に反映させる」目的で、市域を複数の「行政区」に分け区役所を設置している。

行政区の最適規模を一義的に定めるのは困難である。一方に、きめ細かい対人行政を実施するために小規模な行政区を設けるべきであるという要請があり、他方に、行政上の効率を高めるために、つまり規模の経済を生かすために、大規模な行政区を設けるべきであるという要請があるからである。しかし、少なくとも、行政サービスの公平性の確保という観点から、一つの政令指定都市において、各行政区の規模とくに人口規模をできるだけ均等にする必要があることには議論の余地がない。

ところが、各行政区の人口規模がかりにある時点においてほぼ等しいとしても、そのような状態が長期にわたって続くことはまずない。都市の規模が一定の規模に達すると、都市の周辺部に位置する行政区の人口が増加し、それにやや遅れるか並行して都心部の行政区の人口が減少するからである。

行政区間の人口規模を均等にするためには、周辺部における分区、中心部における合区が必要になってくる。「対人サービス行政を適切に執行」し、「住民からの行政需要を市政に十分に反映させる」という行政上の必要を満たすために、行政区の再編成は不可避の作業となってくるのである。

しかし、実際に行政区を再編成しようとするとき、それは市政上の難問題となることが多い。第一に、政令指定都市の議会議員の選挙区は行政区単位に設定されることになっているために、行政区再編成は関係市議会議員の選挙地盤に変動をもたらす、ときには当落を左右することさえある。そこで関係市議会議員は行政区再編成に対してしばしば抵抗する。第二に、行政区の区域設定には一定の歴史的理​​由や地理的条件が伴っているために、そこには区民意識が醸成されている。そのうえ住民団体などが行政区単位で設置されたりするために、こうした区民意識は、行政区再編成に抵抗する勢力として組織化されやすくなっている。要するに、行政区再編という行政的な課題が政治的な争点となってしまうのである。

本研究は、行政区再編成の試みがどのような問題を引き起こしたか、そしてそれがどのように処理されたかを、大阪市を素材にして、明らかにしようとするものである。

大阪市が研究対象とされた理由として、著者自身が責任者の一人であったという事情の他に、次の 2 点が挙げられる。第一は、都市化にともなう人口変動が他の政令指定都市に較べて早期かつ先鋭に生じたために、行政区再編成にともなう問題も典型的に現れたことである。そして、第二に現在までに分区と合区とをともに実施した政令指定都市は大阪市と神戸市の二つだけであることである。

以下、第1章では研究対象時期の前史にあたる市制期の区の問題が検討されている。戦前・戦中における大都市の区の性格の変遷が簡潔に記述されているが、とくに興味深いのは、後でも述べるように、市制町村制における市制特例の解釈について、通説とは異なる見解が示されていることである。第2章では1974年の分区が、第3章では1989年の合区がそれぞれ丹念に検討されている。当初、人口過大の周辺区の分区と人口過少の中心区の合区とを同時に実施する予定であったものが、市会の抵抗によって市長が慎重な姿勢をとるようになり、結局比較的抵抗のすくなかった分区が先行して実施されるようになった経緯が詳細に描かれている。終章では大阪市の行政区の現状が簡単に他の政令指定都市の現状と比較されている。

### 論文審査の結果の要旨

竹村氏の研究の意義は大都市における区を歴史的な背景のもとに位置づけ、その上で戦後における行政区再編の問題を分析した点にある。とくに評価すべき点は以下の三点である。

第一に、申請論文は、明治期における区の性格について数多くの問題提起を行うと同時に、その解釈を示している。東京、京都、大阪の三都市では市よりも区が先行して存在したこと、三市において区はそれぞれ独立した存在であったこと、明治政府が市を現在で言う一般市のみを指すものと考え、大都市については区を基礎的な行政単位とみていたことなどが示されている。三大都市については、歴史的に、市よりも区の方が重い存在だったというのが申請者の基本的な主張である。

第二に、申請論文は、この主張にもとづいて、市制特例の意義について大胆な仮説を提示している。市制特例とは、1888年（明治21年）に公布された市制町村制において、東京、京都、大阪の三大都市について、形式的にはこれを市とするが、実質的な市制は府が執行するという仕組みのことである。行政学界では、これを政府による大都市自治権を制約する措置とみるのが一般的である。これに対して、竹村氏は、三市の「事務については、府知事が、区長をして補助執行させることができた」ことを重視して、次のような問題提起をしている。従来理解は、官と三市との関係からのみ導かれているが、ここに区を入れて考え直してみると、違った理解が可能である。すなわち、政府は、必ずしも大都市における自治権を制限しようとしたのではなく、むしろ大都市における自治権の主体は、住民から相対的に遠い市よりは、より住民に近い区とした方が実際的であると判断したのではなかろうか。市制特例の性格は、官と市との関係だけでなく、市と区との関係をも視野に入れて再構成される必要があるだろう。」複数の区長に実質的な権限を委ねることによって大都市を一つの政治勢力にしないようにしたのではないかという理解もまた可能であるために、市制特例によって政府は大都市における自治権を制限しようとしたものではないとはいい切れない。しかし、第一の主張と重ね合わせると、非常に説得的な指摘であり、少なくとも今後、さらに詳細な検討をする必要のある論争的な主張であることは間違いない。

第三に、申請論文は、戦後の行政区再編に関する初めての包括的な研究である。行政区再編にともなうて生じる問題あるいは再編努力を左右する「変数」を幅広く示している点において、今後の、研究の道標にもなると考えられる。たとえば、合区の対象になった区の各種協議会が、人口流出による活動の停滞に歯止めをかけるために合区に賛成したという観察は、これまでの研究にはみられない発見であるといえてよい。また、行政区再編の契機となるのは夜間人口の変動であり、昼間人口が問題にされることはないとしたうえで、保健所行政は昼間人口が基準になるという指摘している点も貴重な指摘である。ただし、このような包括性は申請論文の長所であるが、同時に、短所ともなっている。多すぎる「変数」を絞り込むことによって論旨をより明晰にする必要があるとも考えられるからである。しかしながら、上で述べた大阪市の区の歴史的な伝統が、行政区再編にともなうて生じる問題全般の根底に流れていることを示すことによって、一貫した視点で議論は展開されている。副論文として提出されている「神戸市の行政区再編の研究」も、区の歴史性という観点から、大阪と神戸を比較することを意図したものであり、主論文の論旨

を補強している。

以上述べた理由から、本論文は、行政区再編に関するもっとも包括的な研究として、また大都市における区の性格について独創的な研究として、大都市行政研究の発展に寄与するところ大であることから、博士（法学）の学位授与に値する業績であると判定する。